



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

Herrn Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
Prof. Dr. Helge Braun
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Institut für Finanz- und Steuerrecht
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92
Fax: 06221 54 77 89
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 12. März 2025

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 13. März 2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

gerne nehme ich im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h)
(BT-Drs. 20/15096)

I. Verfassungsänderungen

1. Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Die fundamentalen Veränderungen der Sicherheitslage in Europa legen massive, umgehende Investitionen zur Ertüchtigung der Bundeswehr sehr nahe. Mit der Einrichtung einer Bereichsausnahme im Rahmen der Schuldenregel für die Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben, die die Schwelle von 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen (Art. 109 Abs. 3 Satz 5

GG), werden derartige Investitionen erleichtert. Verfassungsrechtlich ist die Bereichsausnahme unproblematisch. Alternativ wäre zunächst und kurzfristig auch eine Ausdehnung des Sondervermögens für die Bundeswehr (Art. 87a Abs. 1a GG) vorstellbar. Eine langfristige, verlässliche und flexible Finanzierung, so etwa von Personalausgaben und eines sonstigen strukturellen Aufwuchses im Bereich der Bundeswehr, kann jedoch – soweit eine Kreditfinanzierung notwendig bleibt – in besonderer Weise durch die vorgesehene Regelung gewährleistet werden.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird klargestellt, dass es sich bei „Verteidigungsausgaben“ im Sinne der Neuregelung um „die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des jeweiligen Haushaltsgesetzes veranschlagten Ausgaben“¹ handeln soll. Damit wird auf Begründungsebene eine eindeutige, zweckentsprechende² Abgrenzung erreicht, die der Normauslegung und -anwendung dienlich sein kann.

2. Ermächtigung zur Errichtung eines Infrastruktur-Sondervermögens

Auch das auf 10 Jahre angelegte kreditfinanzierte Infrastruktur-Sondervermögen des Bundes (Art. 143h Abs. 1 GG) mit einem Volumen von 500 Mrd. Euro kann in das Grundgesetz aufgenommen werden. Um die erwünschten Wachstumseffekte herbeizuführen, ist auf Ebene der Ausführungsgesetzgebung und im Vollzug auf eine kluge Ausgestaltung zu achten.

Mit dem Verweis auf Investitionen im Sinne von § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG wird in der Entwurfsbegründung eine handhabbare Begriffskonkretisierung vorgenommen. Tatbestandlich erfasste Infrastrukturen werden in der Entwurfsbegründung beispielhaft genannt.

Die nach Art. 143h Abs. 2 GG zulässige Bundesfinanzierung von Investitionen der Länder in deren Infrastruktur (im Aufgabenbereich der Länder) schafft eine weitere Ausnahme vom Konnexitätsprinzip gemäß Art. 104a Abs. 1 GG (vgl. zuletzt Art. 104c und Art. 104d GG) und geht auch über den Rahmen hinaus, den Art. 104b GG für Finanzhilfen des Bundes an die Länder setzt. Dies kann man bundesstaatstheoretisch unterschiedlich bewerten, ist aber verfassungsrechtlich möglich.

In regelungstechnischer Hinsicht fällt auf, dass im Verfassungswortlaut des Art. 143h Abs. 2 GG nur von den Ländern die Rede ist, in der Entwurfsbegründung aber auch von Investitionen in die kommunalen Infrastrukturen.³ Ähnlich wie bei Art. 104b, Art. 104c und Art. 104d GG könnten auch in Art. 143h Abs. 2 GG die zu finanzierenden Ausgaben im kommunalen Raum eigens erwähnt werden.

In Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG könnte das Wort „auch“ gestrichen werden, um den Eindruck zu vermeiden, dass den Ländern Mittel aus dem Sondervermögen für andere Ausgaben als Investitionen in die Infrastruktur zugewiesen werden können.

¹ BT-Drs. 20/15096, S. 12.

² Dazu BT-Drs. 20/15096, S. 1 und 8.

³ Siehe BT-Drs. 20/15096, S. 2, 9, 10 und 13.

3. Anpassung der Strukturkomponente für die Länder

Art. 109 Abs. 3 GG wird um Regelungen ergänzt, die den Ländern eine strukturelle Nettoneuverschuldung ermöglichen. Dadurch wird von der zuvor sehr strengen Regelung für die Länder (keinerlei strukturelle Nettoneuverschuldung) Abstand genommen. Verfassungsrechtlich ist auch dies unproblematisch.

In Ausgestaltung und Vollzug wird darauf zu achten sein, dass eine Abstimmung mit der hergebrachten Obergrenze eines strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen von 0,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (§ 51 Abs. 2 Satz 1 HGrG) erreicht wird.

Art. 109 Abs. 3 Satz 8 GG sieht einen Ausgestaltungsauftrag für die Länder vor, Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG die bundesverfassungsrechtliche Anordnung des Außerkrafttretens bestehender landesrechtlicher Regelungen, „die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben“. Danach ist – wohl – davon auszugehen, dass die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen befugt sein sollen, den durch Satz 7 bundesrechtlich eröffneten Verschuldungsspielraum im Zuge ihrer landesgesetzlichen Ausgestaltung wieder zu verengen.⁴

Gegenstand der Ausführungsgesetzgebung auf Bundesebene hat insbesondere „die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder“ zu sein (Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG). Viel spricht hier, schon aus Gründen der Vereinfachung, für die Zugrundelegung einer einheitlichen BIP-Bemessungsgrundlage und für feste Prozentanteile der Länder. Insoweit kann eventuell auf Erfahrungen aus dem Bereich des Konjunkturbereinigungsverfahrens zurückgegriffen werden.

4. Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG

Im Rahmen seiner Rechtsprechung zu Euro-Rettungsmaßnahmen hat das Bundesverfassungsgericht den verfassungsrechtlichen Schutz der künftigen demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens gegenüber massiven EU-seitigen Beanspruchungen des staatlichen Budgets aus Art. 20 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG abgeleitet.⁵ In seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht sodann im unmittelbaren Zusammenhang mit der Schuldenbremse auf die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit als Ziel der Regelungen in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG rekurriert.⁶ Richtigerweise gilt vor diesem Hintergrund auch für den staatlichen Binnenraum, dass Art. 79 Abs. 3 GG (Kerngehalt des Demokratieprinzips) die künftige demokratische

⁴ Siehe dazu BT-Drs. 20/15096, S. 8 unten mit Verweis auf die Nutzung des strukturellen Verschuldungsspielraums.

⁵ BVerfGE 129, 124 (179 f.); 132, 195 (240 Rn. 109); 135, 317 (401 Rn. 164); 142, 123 (230 Rn. 211).

⁶ BVerfGE 167, 86 (134 Rn. 140); siehe auch Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, Rn. 35.

Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens schützt und sich Verfassungsänderungen entgegenstellt, die eine Staatsverschuldung in einer Höhe begründen, die die künftigen finanziellen Handlungsspielräume des Staates weitgehend zunichtemacht, namentlich durch eine überwiegende Aufzehrung des Staatshaushalts für Zinszahlungen. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber kommt in diesem Zusammenhang allerdings ein sehr weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.

Danach sind die vorliegenden Verfassungsänderungen, die die Verschuldungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder erheblich erweitern, eindeutig mit Art. 79 Abs. 3 GG, der auch insoweit nur äußerste Grenzen setzt, zu vereinbaren. Die Zinslast – vor allem des Bundes – wird aufgrund der Neuregelungen – und im Ergebnis auch erst durch die Ausbringung und Nutzung entsprechender Kreditermächtigungen – zwar spürbar anwachsen, aber nicht zu Belastungsintensitäten führen, die Art. 79 Abs. 3 GG auf den Plan rufen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens auch auf andere Weise gefährdet sein kann als durch Zinslasten.

Auch Art. 143h Abs. 2 GG ist mit Art. 79 Abs. 3 GG (Kerngehalt des Bundesstaatsprinzips) vereinbar.

5. Vereinbarkeit mit den EU-rechtlichen Fiskalregeln

Die Vereinbarkeit der Neuregelungen mit den EU-rechtlichen Fiskalregeln wird, wie im Gesetzentwurf ausgeführt, im Zuge der Ausübung der Ermächtigungen sichergestellt. Die EU-rechtlichen Fiskalregeln betreffen im Kern die Haushaltspraxis einschließlich der Kreditaufnahme, nicht die verfassungsrechtliche Eröffnung von Verschuldungsspielräumen im Mitgliedstaat. Deshalb ist die Herangehensweise im Gesetzentwurf zutreffend.

Im weiteren Verlauf wird – nach den jüngsten Signalen der EU-Kommission – die Nutzung der Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben grundsätzlich unproblematisch sein. Zu bedenken bleibt, dass die nationale Ausweichklausel⁷ in ihrer Wirkung temporär begrenzt ist, allerdings wiederholt genutzt werden kann. Die Nutzung der Kreditermächtigungen im Infrastruktur-Sondervermögen und die neue strukturelle Verschuldung der Länder sind (zusammen mit der hergebrachten Verschuldung auf Grundlage von Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG) auf die allgemeinen Anforderungen im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts abzustimmen.

II. Verfahrensfragen

1. Beschlussfassung durch den alten Bundestag

Nach Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG endet die Wahlperiode des Bundestages mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Bis zu diesem Zusammentritt verfügt der alte Bundestag über alle ihm zustehenden Kompetenzen einschließlich der Kompetenz zur verfassungsändernden Gesetzgebung, auch im Zeitraum nach der Bundestagswahl. Eine Differenzierung nach der Dringlichkeit oder Bedeutung von Gesetzen ist in diesem Zusammenhang nicht angezeigt.

⁷ Art. 26 der VO (EU) 2024/1263 v. 29.4.2024.

Es obliegt dem Bundestagspräsidenten bzw. der Bundestagspräsidentin (des alten Bundestages), den Tag des Zusammentritts des neuen Bundestages festzusetzen und den neuen Bundestag erstmals einzuberufen.⁸ Dabei hat sich der Bundestagspräsident – parlamentarischer Praxis entsprechend – mit den Fraktionen des alten wie des neuen Bundestages abzustimmen.⁹ Im Ergebnis kommt dem Bundestagspräsidenten hier ein pflichtgemäß auszuübendes Ermessen zu. Den Abschluss eines bereits laufenden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens durch einen noch arbeitsfähigen alten Bundestag zu ermöglichen, ist ein dabei mit erheblichem Gewicht zu berücksichtigender Belang.

Im vorliegenden Zusammenhang wurde das Gesetzgebungsverfahren vor Bekanntgabe des endgültigen amtlichen Ergebnisses der Bundestagswahl (voraussichtlich am 14.3.2025) initiiert. Auch die erste Lesung (13.3.2025) kann noch vor dieser Bekanntgabe stattfinden. Zugleich ist es nach der Planung möglich, das Gesetz vor Ablauf der Frist gemäß Art. 39 Abs. 2 GG zu beschließen. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Bundestagspräsidentin ermessensfehlerfrei handelt, wenn sie die parlamentarische Beschlussfassung über das Gesetz durch Einberufung des alten Bundestages noch ermöglicht.

2. Länge des Gesetzgebungsverfahrens

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem eA-Beschluss zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz vom 5. Juli 2023¹⁰ Maßstäbe konkretisiert, die es erlauben, über die Verfassungsmäßigkeit zügig betriebener parlamentarischer Gesetzgebungsverfahren zu befinden. Kriterien sind dabei insbesondere die den Abgeordneten zur Befassung und Prüfung des Gesetzentwurfs zur Verfügung stehende Zeit sowie die Komplexität der Materie.

Im vorliegenden Fall erscheint der Gesetzgebungsinhalt – trotz seiner ganz erheblichen Tragweite – insgesamt als vergleichsweise wenig komplex (13 Seiten Gesetzentwurf mit Begründung bei insgesamt übersichtlichem Regelungsinhalt; im Fall des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes Änderungsantrag von 110 Seiten). Zugleich sind vorliegend drei Lesungen geplant, auch eine öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses und eine nachgehende Beratung des Haushaltsausschusses. Der Zeitraum zwischen der ersten und der zweiten Lesung beträgt nach der Planung fünf Tage.

In der Gesamtschau stellt sich die vorgesehene Länge des Gesetzgebungsverfahrens danach als verfassungskonform dar. In diese Richtung weist auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetzänderungsgesetz vom 25. April 2024.¹¹

⁸ Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Stand: 105. EL August 2024, Art. 39 Rn. 46.

⁹ Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Stand: 105. EL August 2024, Art. 39 Rn. 46.

¹⁰ BVerfGE 166, 304 (Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz).

¹¹ In BVerfG, Beschl. v. 25.4.2024, 2 BvE 3/24 (Klimaschutzgesetzänderungsgesetz) wurde der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung als von vornherein unzulässig abgelehnt. In diesem Fall lag zwischen der Ankündigung bestimmter Änderungen des Klimaschutzgesetzes (sogar „unter Vorbehalt“) und der zweiten und dritten Lesung ein Zeitraum von sieben Tagen.

III. Ergebnis

1. Die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG) ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Alternativ wäre eine Aufstockung des Sondervermögens für die Bundeswehr zur kurzfristigen Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben vorstellbar. Langfristige Finanzierungssicherheit und Flexibilität bietet aber – sofern eine Kreditfinanzierung notwendig bleibt – in besonderer Weise die Bereichsausnahme.
2. Auch das auf 10 Jahre angelegte kreditfinanzierte Infrastruktur-Sondervermögen des Bundes (Art. 143h Abs. 1 GG) mit einem Volumen von 500 Mrd. Euro kann in das Grundgesetz aufgenommen werden. Um die erwünschten Wachstumseffekte herbeizuführen, ist auf Ebene der Ausführungsgesetzgebung und im Vollzug auf eine kluge Ausgestaltung zu achten. Die nach Art. 143h Abs. 2 GG zulässige Bundesfinanzierung von Investitionen der Länder in deren Infrastruktur (im Aufgabenbereich der Länder) kann man bundesstaatstheoretisch unterschiedlich bewerten, ist aber verfassungsrechtlich möglich. Zu empfehlen sind kleine Nachbesserungen im Regelungswortlaut des Art. 143h Abs. 2 GG.
3. Art. 109 Abs. 3 GG wird um Regelungen ergänzt, die den Ländern eine strukturelle Nettoneuverschuldung ermöglichen. Dadurch wird von der zuvor sehr strengen Regelung für die Länder (keinerlei strukturelle Nettoneuverschuldung) Abstand genommen. Verfassungsrechtlich ist auch dies unproblematisch. In Ausgestaltung und Vollzug wird darauf zu achten sein, dass eine Abstimmung mit der hergebrachten Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen erreicht wird.
4. Die vorgesehenen Verfassungsänderungen (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2, Art. 143h GG) sind mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar. Die Identitätsgarantie schützt die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens. Doch wird diese Selbstgestaltungsfähigkeit durch die Neuregelungen nicht in Frage gestellt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens auch auf andere Weise gefährdet sein kann als durch Zinslasten.
5. Auch die EU-rechtlichen Fiskalregeln stehen den Verfassungsänderungen nicht entgegen.
6. Es ist davon auszugehen, dass die Bundestagspräsidentin den alten Bundestag im vorliegenden Zusammenhang ermessensfehlerfrei einberufen kann, um die Beratung und Beschlussfassung über das verfassungsändernde Gesetz zu ermöglichen. In der Sache verfügt der Bundestag bis zu seiner letzten Sitzung über alle ihm zustehenden Kompetenzen einschließlich der Kompetenz, verfassungsändernde Gesetze zu beschließen.
7. Die geplante Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens, namentlich seiner Länge, ist mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar.